Deutscher Bundestag **Drucksache 17/9283**

17. Wahlperiode 03. 04. 2012

Unterrichtung

durch den Bundesrechnungshof

Bericht nach § 99 der Bundeshaushaltsordnung über die umsatzsteuerliche Behandlung der Leistungen von Kreditfabriken

Inhaltsverzeichnis

Zugeleitet mit Schreiben des Bundesrechnungshofes vom 3. April 2012 gemäß § 99 der Bundeshaushaltsordnung.

0 Zusammenfassung

0.1 Kreditinstitute lagern banktechnische Leistungen, insbesondere im Zusammenhang mit der Kreditvergabe, zunehmend auf eigenständige Dienstleistungsunternehmen, sogenannte Kreditfabriken, aus. Die von den Kreditfabriken erbrachten Dienstleistungen waren in der Vergangenheit grundsätzlich umsatzsteuerpflichtig.

0.2 Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Leistungen der Kreditfa-briken derzeit im Verwaltungswege von der Umsatzsteuer befreit werden. Grundlage dafür ist ein Beschluss der Steuerabteilungsleiter der obersten Finanzbehörden von Bund und Ländern aus dem Jahr 2008, der im Vorgriff auf eine angestrebte gesetzliche Regelung gefasst wurde.

0.3 Die Bundesregierung sowie der Bundesrat schlugen in zwei Gesetzgebungsverfahren vor, eine Umsatzsteuerbefreiung für das Banken- und Versicherungswesen einzuführen, die die Leistungen der Kreditfabriken umfassen sollte. Der Gesetzgeber griff beide Vorschläge nicht auf. Derzeit ist keine erneute Gesetzesinitiative vorgesehen. Obwohl die beabsichtigte Gesetzesänderung nicht umgesetzt wurde, nahmen die Abteilungsleiter ihren Beschluss nicht zurück. Die Finanzbehörden befreien die Leistungen der Kreditfabriken nach wie vor auf dieser Grundlage.

0.4 Durch die Steuerbefreiung im Verwaltungswege sind nach Schätzungen des Bundesfinanzministeriums bis Anfang des Jahres 2010 Mindereinnahmen in Höhe von bis zu 50 Mio. Euro entstanden. Bis heute dürften weitere Steuerausfälle in Millionenhöhe hinzugekommen sein.

0.5 Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist die Anwendung einer Umsatzsteuerbefreiung ohne gesetzliche Grundlage grundsätzlich nicht zulässig. Er hat dem Bundesfinanzministerium empfohlen, den Beschluss der Steuerabteilungsleiter unverzüglich aufzuheben und eine Besteuerung bei den Kreditfabriken sicherzustellen. Dies sollte auch für die zurückliegenden Jahre umgesetzt werden. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes besteht dringender Handlungsbedarf, um weitere Steuerausfälle zu verhindern.

0.6 Das Bundesfinanzministerium bestätigte die Feststellungen des Bundesrechnungshofes. Zwischenzeitlich hätten sich aber die Steuerabteilungsleiter nochmals mit der Angelegenheit befasst und ihren Beschluss aufgehoben. Allerdings sei eine Übergangsregelung beschlossen worden, nach der die Steuerbefreiung für ein weiteres Jahr ohne Rechtsgrundlage angewendet werden dürfe.

0.7 Der Bundesrechnungshof hält es aufgrund der eindeutigen Rechtslage für geboten, die Besteuerung bei den Kreditfabriken umgehend sicherzustellen. Er sieht keine Gründe für eine Befreiungsregelung. Die damit verbundenen Steuerausfälle sind nicht akzeptabel. Dies steht im Gegensatz zum ausdrücklichen Willen des Gesetzgebers, denn dieser hat eine entsprechende Vergünstigung nicht beschlossen. Das Bundesfinanzministerium hat ferner darauf hinzuwirken, dass die Umsätze der Kreditfabriken auch für die zurückliegenden Jahre entsprechend besteuert werden, soweit dies abgabenrechtlich zulässig ist.

0.8 Darüber hinaus ist das Bundesfinanzministerium gehalten, künftig verstärkt darauf zu achten, dass steuerliche Vergünstigungen ohne gesetzliche Grundlage nicht im Verwaltungswege eingeführt werden. Nur so ist gewährleistet, dass die Grundsätze der Gleichmäßigkeit der Besteuerung und der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung in der Praxis angewandt werden.

1 Vorbemerkung

Entwicklungen im Finanzsektor gehen seit einigen Jahren dahin, bestimmte Aufgaben auszulagern. Die Kreditinstitute lassen dabei banktechnische Tätigkeiten durch externe Dienstleister erledigen. Ziel hierbei ist es, durch Synergien Kosten einzusparen. Ein Beispiel hierfür sind im Bankenbereich gegründete Dienstleistungsunternehmen, die für einzelne Kreditinstitute einen Teil oder im Einzelfall auch alle banktypischen Tätigkeiten im Zusammenhang mit Kreditgeschäften übernehmen (sog. Kreditfabriken). Dazu gehören Tätigkeiten im Vorfeld einer Kreditgewährung wie die Bewertung von Sicherheiten und des Kreditrisikos sowie die nachgelagerte Verwaltung von Krediten mit Adresspflege, die Überwachung der Zahlungseingänge und das Mahnwesen. Auf Seiten der Kreditinstitute verbleibt neben dem Erstkundengespräch dann regelmäßig nur noch, den Vertrag zu unterschreiben und die Unterschrift des Kunden einzuholen. Die Kreditfabrik steht nur in einer Leistungsbeziehung zu den Kreditinstituten, nicht jedoch zu den Kreditkunden; Kreditgeber ist und bleibt das jeweilige Kreditinstitut.

2 Prüfungsanlass

Der Bundesrechnungshof untersucht seit dem Jahr 2010 übergreifend die Steuerbefreiungen bei der Umsatzsteuer. In diesem Zusammenhang befasste er sich unter anderem mit der umsatzsteuerlichen Behandlung von Finanzdienstleistungen. Bei seinen Erhebungen stellte er fest, dass steuerpflichtige Leistungen von Kreditfabriken im Verwaltungswege von der Steuer befreit werden. Er prüfte daraufhin, in welchem Umfang die Kreditfabriken nicht besteuert werden und ob dies rechtlich zulässig ist. Dazu führte er örtliche Erhebungen beim Bundesfinanzministerium und bei ausgewählten Landesfinanzbehörden durch.

3 Rechtsgrundlagen

Das Umsatzsteuergesetz (UStG) sieht eine Vielzahl von Steuerbefreiungen für Lieferungen und sonstige Leistungen vor. Danach sind auch bestimmte Finanzdienstleistungen von der Umsatzsteuer befreit. Hierzu zählen unter anderem die Gewährung und die Vermittlung von Krediten (§ 4 Nummer 8 Buchstabe a UStG). Mit dieser Regelung wurde die gemeinschaftsrechtliche Vorgabe in

Artikel 135 Absatz 1 Buchstabe b Mehrwertsteuer-Systemrichtlinie (MwStSystRL) in nationales Recht umgesetzt. Diese sieht vor, dass die Gewährung und Vermittlung von Krediten und die Verwaltung von Krediten durch den Kreditgeber von der Mehrwertsteuer befreit sind. Die Befreiung gilt nur für den Kreditgeber selbst; Leistungen im Zusammenhang mit einer Kreditgewährung, die von einem Dritten für den Kreditgeber ausgeführt werden, sind hingegen nicht befreit.

4 Prüfungsfeststellungen

4.1 Bisherige Umsatzbesteuerung der Kreditfabriken

In der Vergangenheit sah die Finanzverwaltung keine Möglichkeit, die Leistungen der Kreditfabriken an die Kreditinstitute von der Umsatzsteuer zu befreien. Auch die im Umsatzsteuergesetz vorgesehene Befreiungsregelung für die Gewährung und Vermittlung von Krediten hielt sie für die von den Kreditfabriken erbrachten Leistungen für nicht einschlägig. Für das Auftrag gebende Kreditinstitut bedeutete dies, dass die Umsatzsteuer wegen fehlender Vorsteuerabzugsmöglichkeit zum Kostenfaktor wurde. Nach Ansicht der Betroffenen stellte die zu zahlende Umsatzsteuer die Wirtschaftlichkeit der Outsourcingmodelle infrage. Die Dachverbände der Sparkassen sowie der Volks- und Raiffeisenbanken wandten sich deshalb an das Bundesfinanzministerium mit der Bitte, die Leistungen der Kreditfabriken von der Umsatzsteuer zu befreien.

4.2 Beschluss der Abteilungsleiter

Bund und Länder erörterten in der Vergangenheit mehrfach die umsatzsteuerliche Behandlung ausgelagerter Leistungen in der Kreditwirtschaft. Im November 2008 beschlossen die Steuerabteilungsleiter der obersten Finanzbehörden von Bund und Ländern[1] schließlich, die Leistungen der Kreditfabriken im Vorgriff auf eine angestrebte gesetzliche Regelung zu befreien. Danach soll die Finanzverwaltung es nicht beanstanden, wenn – unter den Voraussetzungen der künftigen gesetzlichen Regelung – die Kreditverwaltungsleistungen der Kreditfabriken (nach Kreditvergabe) bereits steuerfrei behandelt werden. Soweit die Kreditfabriken auch Leistungen im Vorfeld der Kreditgewährung ausführen, könne die bestehende Steuerbefreiung für die Gewährung von Krediten im Wege der Auslegung unter bestimmten Voraussetzungen angewendet werden. Hiermit wird Bezug genommen auf eine Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs, die zu Umsätzen im Zahlungs- und Überweisungsverkehr sowie zur Depotverwaltung ergangen ist.

Das Bundesfinanzministerium informierte den Präsidenten des Deutschen Sparkassen- und Giroverbands sowie den Vorstand des Bundesverbands der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken im Dezember 2008 über den Beschluss der Abteilungsleiter und die damit verbundene Nichtbeanstandungsregelung. Die Länder erhielten einen Abdruck der Schreiben zur Kenntnis.

4.3 Gescheiterte Gesetzgebungsvorhaben

Um die Steuerbefreiung bei den Kreditfabriken auf eine gesetzliche Grundlage zu stellen, schlugen

- die Bundesregierung in den Beratungen zum Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Umsatzsteuergesetzes vom 10. Dezember 2008 und
- der Bundesrat in den Beratungen zum Entwurf eines Jahressteuergesetzes 2010 vom 21. Juni 2010

eine entsprechende Befreiungsregelung vor (§ 4 Nummer 29 neu UStG). Damit sollten insbesondere Kreditgewährungs- und Kreditverwaltungsleistungen von Kreditfabriken an die mit ihnen verbundenen Kreditinstitute umsatzsteuerfrei gestellt werden.

Der Gesetzgeber griff den Vorschlag in beiden Gesetzgebungsverfahren nicht auf. Das Vorhaben, eine derartige Steuerbefreiung einzuführen, wurde damit bislang nicht umgesetzt. Das Bundesfinanzministerium teilte dem Präsidenten des Bundesverbands der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken im März 2010, dem Zentralen Kreditausschuss im Februar 2011 und den obersten Finanzbehörden der Länder im April 2011 mit, dass die Bundesregierung vor dem Hintergrund der gescheiterten Gesetzesinitiativen nicht beabsichtige, eine solche Steuerbefreiung kurzfristig erneut vorzuschlagen.

Der Abteilungsleiterbeschluss wurde trotz der eindeutigen Haltung des Gesetzgebers nicht aufgehoben. Er konnte somit weiterhin angewendet werden. Das Bundesfinanzministerium teilte den Ländern im April 2011 allerdings mit, dass der Beschluss hinsichtlich der Kreditverwaltungsleistungen nach dem erneuten Scheitern einer gesetzlichen Regelung nunmehr zu hinterfragen sei. Die Umsatzsteuer-Referatsleiter der obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder erörterten die Angelegenheit daraufhin Ende Mai 2011. Sie sprachen sich mehrheitlich dafür aus, dass der Beschluss der Abteilungsleiter zur umsatzsteuerlichen Behandlung der Kreditverwaltungsleistungen nach einer Kreditvergabe aufgehoben werden sollte. Sie kamen überein, dass die Angelegenheit auf einer der nächsten Abteilungsleitersitzungen beraten werden sollte.

4.4 Steuerfreistellung im Verwaltungswege

Die Finanzämter befreiten die Umsätze der Kreditfabriken überwiegend auf der Basis des Abteilungsleiterbeschlusses im Verwaltungswege von der Umsatzsteuer. Dies galt sowohl für Leistungen im Vorfeld einer Kreditvergabe (im Auslegungswege) als auch für Leistungen der Kreditverwaltung nach einer Kreditvergabe (im Vorgriff auf eine gesetzliche Regelung).

[1] Dieser feststehende Begriff bezeichnet die Leitungen der Steuerabteilungen der obersten Finanzbehörden von Bund und Ländern unabhängig von ihrem Geschlecht.

4.5 Finanzielle Auswirkungen

Durch die Nichtbesteuerung der Leistungen von Kreditfabriken im Verwaltungswege sind erhebliche Umsatzsteuerausfälle entstanden. Nach Schätzungen des Bundesfinanzministeriums beliefen sich die Mindereinnahmen Anfang des Jahres 2010 bereits auf bis zu 50 Mio. Euro. Bis heute dürften weitere Steuerausfälle in Millionenhöhe hinzugekommen sein.

5 Würdigung

5.1 Gesetzmäßigkeit der Verwaltung beachten

Die Finanzbehörden haben die Steuern nach Maßgabe der geltenden Steuergesetze gleichmäßig festzusetzen und vollständig zu erheben (§ 85 Abgabenordnung, § 34 Bundeshaushaltsordnung). Die Finanzverwaltung ist verfassungsrechtlich nicht befugt, mit ihren Verwaltungsanweisungen gesetzliche Regelungen einzuschränken oder aufzuheben. Ebenso wenig darf sie neue Regelungen schaffen, die nicht gesetzlich vorgesehen sind. Dies ist allein dem Gesetzgeber vorbehalten.

5.2 Nichtbesteuerung der Leistungen der Kreditfabriken unzulässig

Die Leistungen der Kreditfabriken nach Kreditgewährung sind nach geltendem Recht grundsätzlich umsatzsteuerpflichtig. Die derzeit von den Finanzbehörden hierzu gewährte Steuerbefreiung hat keine gesetzliche Grundlage. Der Gesetzgeber hat zwei Initiativen zur Einführung einer Befreiungsregelung für die Kreditfabriken nicht aufgegriffen. Auch ist kurzfristig keine entsprechende gesetzliche Regelung mehr zu erwarten. Dem Abteilungsleiterbeschluss ist damit eine wesentliche Grundlage entzogen. Er ist mangels gesetzlichen Regelungswillens aufzuheben.

5.3 Vertrauensschutzgründe nicht gegeben

Soweit die Steuerbefreiung für zurückliegende Jahre gewährt wurde, muss sie rückgängig gemacht werden. Aus dem Abteilungsleiterbeschluss bzw. den Schreiben des Bundesfinanzministeriums aus dem Jahr 2008 an den Präsidenten des Deutschen Sparkassen- und Giroverbands und an den Vorstand des Bundesverbands der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken kann grundsätzlich kein Vertrauensschutz hinsichtlich der Anwendung der Steuerbefreiung abgeleitet werden. Die einschlägigen Leistungen der Kreditfabriken müssen vielmehr in allen offenen Fällen besteuert werden.

6 Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesfinanzministerium mitgeteilt, dass er die Steuerbefreiung im Verwaltungswege für Leistungen der Kreditfabriken für nicht länger hinnehmbar hält. Sie steht im Gegensatz zur eindeutigen Haltung des Gesetzgebers. Die damit verbundenen Steuerausfälle treffen Bund und Länder gleichermaßen und subventionieren den Finanzdienstleistungssektor in unzulässiger Weise. Er empfahl dem Bundesfinanzministerium, darauf hinzuwirken, dass

- der Abteilungsleiterbeschluss unverzüglich aufgehoben wird und die betroffenen Leistungen der Kreditfabriken nicht weiter von der Umsatzsteuer befreit werden,
- die Umsätze der Kreditfabriken auch für die zurückliegenden Jahre entsprechend besteuert werden, soweit nicht im Einzelfall Vorschriften der Abgabenordnung entgegenstehen.

Der Bundesrechnungshof hat auf den dringenden Handlungsbedarf hingewiesen, um weitere Steuerausfälle zu verhindern und einer möglichen Berufungsgefahr aus anderen Bereichen entgegenzuwirken.

7 Stellungnahme des Bundesfinanzministeriums

Das Bundesfinanzministerium hat im Oktober 2011 nochmals bestätigt, dass in den Fällen sogenannter Kreditfabriken die Umsatzsteuerbefreiung derzeit auf der Basis des Abteilungsleiterbeschlusses im Verwaltungswege unter bestimmten Voraussetzungen gewährt werde. Dies gelte auch für ansonsten steuerpflichtige Leistungen der Kreditverwaltung. Diese Steuerbefreiung werde bislang im Vorgriff auf eine gesetzliche Regelung angewendet, zu der es jedoch bisher nicht gekommen sei.

Die Steuerabteilungsleiter von Bund und Ländern haben sich Mitte November 2011 erneut mit der Angelegenheit befasst.

Bei ergänzenden Erhebungen Anfang Dezember 2011 informierte das Bundesfinanzministerium den Bundesrechnungshof über das Ergebnis der Abteilungsleiter-Sitzung. Auskunftsgemäß haben die Abteilungsleiter Folgendes entschieden:

- Der geltende Beschluss aus dem Jahr 2008 zur Umsatzsteuerbefreiung der Kreditverwaltungsleistungen im Vorgriff auf eine gesetzliche Regelung wurde aufgehoben.
- Gleichzeitig wurde eine Übergangsregelung beschlossen, nach der die Befreiung bis zum 31. Dezember 2012 weiterhin im Verwaltungswege angewendet werden kann.
- Zu der bislang im Auslegungswege gewährten Steuerbefreiung im Vorfeld einer Kreditgewährung fassten die Abteilungsleiter keinen neuen Beschluss.

Das Sitzungs-Protokoll lag dem Bundesrechnungshof bis zur Fertigstellung seines Berichts nicht vor. Der Bundesrechnungshof hat den Berichtsentwurf im Januar 2012 erneut übersandt und gebeten, ihm etwaige Einwendungen zum Sachverhalt mitzuteilen. Das Bundesfinanzministerium hat auf eine weitere Stellungnahme verzichtet.

8 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Der neue Beschluss der Steuerabteilungsleiter trägt dem Anliegen des Bundesrechnungshofes grundsätzlich Rechnung, steuerpflichtige Leistungen der Kreditfabriken nicht weiter im Verwaltungswege von der Umsatzsteuer zu befreien.

Der Bundesrechnungshof hält es allerdings aufgrund der eindeutigen Rechtslage für geboten, die Besteuerung bei den Kreditfabriken umgehend sicherzustellen. Gründe für eine Befreiungsregelung sind nicht ersichtlich. Die damit verbundenen Steuerausfälle sind nicht akzeptabel.

Das Bundesfinanzministerium sollte ferner darauf hinwirken, dass die Umsätze der Kreditfabriken auch für die zurückliegenden Jahre entsprechend besteuert werden, soweit nicht im Einzelfall Vorschriften der Abgabenordnung entgegenstehen. Zu dieser Frage haben die Steuerabteilungsleiter bislang nicht die notwendigen Vorgaben gegeben.

Darüber hinaus werden im Zusammenhang mit der Umsatzbesteuerung der Kreditfabriken auch die Leistungen im Vorfeld der Kreditvergabe im Verwaltungswege nicht besteuert. Hierzu fassten die Steuerabteilungsleiter keinen neuen Beschluss. Der Bundesrechnungshof hält die vorgenommene europarechtliche Auslegung für zweifelhaft und empfiehlt dringend, auch diese Vergünstigung einer nochmaligen Prüfung zu unterziehen.

Das Bundesfinanzministerium sollte künftig darauf achten, steuerliche Vergünstigungen nicht im Verwaltungswege einzuführen. Nur so ist gewährleistet, dass die Grundsätze der Gleichmäßigkeit der Besteuerung und der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung in der Praxis angewandt werden.

Der Bericht ist am 20. März 2012 vom Ausschuss des Großen Senats des Bundesrechnungshofes beschlossen worden.

Bonn, den 3. April 2012

Der Präsident
des Bundesrechnungshofes

Prof. Dr. Dieter Engels

Direktor beim Bundesrechnungshof
als Vorsitzender des Ausschusses
des Großen Senats

Andreas Rahm



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333